

Comprendre l'opposition parlementaire: le Parlement de Paris face aux réformes de Silhouette (1759)

Article

Published Version

Felix, J. (2011) Comprendre l'opposition parlementaire: le Parlement de Paris face aux réformes de Silhouette (1759). *Parlement[s] Revue d'histoire politique*, 15. pp. 31-43. ISSN 1768-6520 Available at <https://centaur.reading.ac.uk/20470/>

It is advisable to refer to the publisher's version if you intend to cite from the work. See [Guidance on citing](#).

Published version at: <http://www.parlements.org/revueparlements.html#15>

Publisher: L'Harmattan

All outputs in CentAUR are protected by Intellectual Property Rights law, including copyright law. Copyright and IPR is retained by the creators or other copyright holders. Terms and conditions for use of this material are defined in the [End User Agreement](#).

www.reading.ac.uk/centaur

CentAUR

Central Archive at the University of Reading

Reading's research outputs online

Comprendre l'opposition parlementaire. Le Parlement de Paris face aux réformes de Silhouette (1759)¹

Joël Félix

Professeur d'histoire moderne, Université de Reading
Directeur du Centre for the Advanced Study of French History
j.m.felix@robase.reading.ac.uk

L'histoire des relations entre le gouvernement et les parlements est habituellement appréhendée au travers d'une dialectique binaire qui entend rendre compte de la dimension essentiellement conflictuelle de la gestion des affaires publiques dans la monarchie d'Ancien Régime. Si l'on ne saurait nier l'existence d'une réelle animosité de la part des souverains à l'égard des parlements, et, en retour, d'une méfiance de la magistrature vis-à-vis du despotisme ministériel, force est de constater que l'opposition parlementaire découlait aussi, dans son principe et ses

¹ NDLR : Cet article a été accidentellement tronqué dans la version papier de ce numéro. Vous trouvez ici sa version complète.

pratiques, des formes de la publicité des lois. Au XVIII^e siècle, les cours souveraines avaient en effet l'opportunité de soumettre des remontrances au roi avant de procéder à la transcription des projets de lois, un enregistrement sans lequel les décisions du gouvernement n'étaient pas légales. La conséquence inévitable de cette formalité était d'astreindre les projets des ministres, après leur adoption en Conseil, à la contradiction en forme des parlements et, *in fine*, au jugement du souverain ayant à mitiger la raison administrative d'un chef d'État et la justice distributive d'un père pour ses enfants. Dans la mesure où le droit de remontrances s'exprimait sous la forme d'observations critiques sur les propositions du gouvernement – et que la souveraineté résidait en principe dans la personne du roi –, il est bien difficile à l'historien d'envisager la place des parlements dans la monarchie autrement que sous l'aspect d'une force néfaste et négative, systématiquement hostile à tout ou partie des projets des ministres. Dès lors, la moindre remontrance, aussi anodine fut-elle, prend place dans le dossier de la résistance parlementaire, qu'il s'agisse, selon une solide tradition, d'illustrer le pouvoir d'obstruction du monde judiciaire aux tentatives du gouvernement de moderniser les structures de l'Ancien Régime ou, dans une perspective renouvelée, d'intégrer le vocabulaire des cours dans la constitution d'une sphère publique critique des institutions monarchiques.

Cette manière de concevoir les remontrances n'est pas entièrement satisfaisante. À trop vouloir apprécier les caractères de l'opposition parlementaire dans ses relations avec les origines de la Révolution, l'historien risque d'oublier l'essentiel : comprendre ce que les remontrances voulaient dire. L'ambition de cet article est de montrer qu'une analyse littérale des remontrances n'est pas suffisante pour éclairer les véritables enjeux de l'opposition parlementaire ni appréhender la place de ces textes juridiques dans la formation de la loi et du consensus politique dans le cadre de la monarchie, tout spécialement en temps de crise². À cet égard, l'étude des débats entre le gouvernement et le Parlement de Paris, en 1759, au sujet des édits du contrôleur général des finances Étienne de Silhouette, offre une occasion rare de comparer les remontrances avec les intentions de la magistrature. La question de la disparité entre les mots employés par les parlements et leurs desseins est cruciale puisque la notion de la trahison de la magistrature, notamment de son obstruction aux besoins d'argent

² Cette question est au cœur de l'étude de Frédéric Bidouze, *Les Remontrances du Parlement de Navarre au XVIII^e siècle : essai sur une culture politique en province au siècle des Lumières*, Biarritz, Atlantica, 2000, 733 p. L'auteur y évalue, entre autres, la pertinence des outils de l'analyse linguistique.

de l'État en temps de guerre, est au cœur d'une lecture classique de l'opposition parlementaire qui l'imagine avant tout motivée par le désir égoïste et antipatriotique d'officiers vénaux de préserver leurs privilèges, une interprétation qui semble justifiée *a posteriori* par les prises de position du Parlement de Paris lors des débats sur l'organisation des États généraux de 1789.

Le Parlement de Paris contre Silhouette

À première vue, les résolutions du Parlement de Paris au sujet des édits financiers de Silhouette semblent confirmer la prééminence des préoccupations antifiscales des magistrats. Malgré la récente déroute des armées françaises à Minden (1^{er} août 1759), le Parlement adoptait, le 4 septembre suivant, des remontrances sur une déclaration du roi ordonnant l'établissement d'un troisième vingtième, qui augmentait de 5 % la taxe sur les revenus nets des propriétaires (portant son taux théorique à 15 %), ainsi que plusieurs édits bursaux³. Deux semaines plus tard, le 18 septembre, les magistrats rédigeaient de nouvelles remontrances, cette fois au sujet d'un édit de subvention générale, qui confirmait en partie les premières intentions financières du roi et ajoutait un ensemble de taxes qui frappaient essentiellement la fortune, notamment l'emploi de domestiques, la possession de carrosses et chevaux, etc. Finalement, le 20 septembre, le roi tenait à Versailles un lit de justice pour forcer l'enregistrement de la subvention générale, un acte de majesté suivi par l'ordre intimé aux magistrats de prendre leurs vacances, c'est-à-dire d'empêcher tout nouveau débat, cela jusqu'au 28 novembre⁴.

Présentée de la sorte, la teneur et la chronologie des remontrances se coulent parfaitement dans l'interprétation fiscale de Marcel Marion pour qui la résistance des magistrats s'expliquait avant tout par le désir de ces privilégiés d'échapper à l'impôt. Avec le lit de justice du 20 septembre 1759, nous dit cet historien, « la guerre était donc déclarée entre la magistrature et le courageux ministre qui n'avait pas hésité à affronter cette lutte inégale, et à faire entendre au souverain, au pays, que les vieux moyens étaient épuisés, que l'équilibre irrémédiablement rompu entre la dépense et la recette exigeait absolument de grandes réformes, que l'heure avait sonné de demander à des impôts perçus sur

³ Textes de lois qui touchent à la fiscalité (NDLR).

⁴ Jules Flammermont, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, t. II, 1755-1768, Paris, Imprimerie nationale, 1895, pp. 221 et sq.

les classes riches ce qu'on n'avait guère demandé jusqu'alors qu'aux moins fortunées »⁵.

Le problème de cette analyse classique de l'opposition parlementaire est qu'elle ne tient aucun compte de la culture juridique des procédures législatives sous l'Ancien Régime, ni du contexte historique⁶. En vertu même de ses privilèges et du régime du précédent, le Parlement ne pouvait pas s'abstenir de rédiger des remontrances sur les édits de Silhouette. Les magistrats avaient toujours procédé de cette manière lorsque le gouvernement levait ou prorogeait un nouvel impôt, même en temps de guerre. Agir autrement, en une époque où la fiscalité n'avait jamais été aussi élevée depuis le règne de Louis XIV, aurait nourri des sentiments de suspicion de la part du public sur l'indépendance de la magistrature à l'égard du ministère et, partant, sur la nature d'un régime qui fondait sa force et sa légitimité sur l'autorité absolue du monarque tempérée par l'observation des lois et les sentiments de compassion pour le bien-être des peuples⁷. Ajoutons que lorsque les édits soumis à l'enregistrement concernaient des questions fiscales, les magistrats n'avaient pas d'autre liberté que de rédiger des remontrances portant sur la disposition des projets soumis à son enregistrement.

S'il n'y avait donc rien que de très naturel dans la réaction du Parlement de Paris aux édits de Silhouette, les premières lignes de la réponse du roi aux remontrances du 4 septembre, sont pour le moins surprenantes :

« Le Roi est vivement touché des charges que supportent déjà ses sujets. Il en coûte infiniment à la tendresse qu'il a pour eux de se voir dans la nécessité de leur demander de nouveaux secours.

L'idée d'y suppléer par la multiplication d'une monnaie fictive⁸ qui ne peut avoir de valeur si elle ne peut à chaque instant être convertie en espèces véritables, qui, sans cette condition, n'aurait aucun cours s'il était libre, et qui, s'il était forcé détruirait toute confiance est une chimère qui ne pourrait être adoptée sans renverser les fortunes des

⁵ Marcel Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. I, 1715-1789, Paris, A. Rousseau, 1914, p. 196.

⁶ Julian Swann, « Repenser les parlements au XVIII^e siècle : du concept de "l'opposition parlementaire" à celui de "culture juridique des conflits politiques" », dans Alain J. Lemaître (dir.), *Le Monde parlementaire au XVIII^e siècle. L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, pp. 17-38.

⁷ Sur l'évolution des taxes et de leur produit moyen par tête voir Joël Félix, *Finances et politique au siècle des Lumières. Le ministère L'Averdy, 1763-1768*, Paris, CHEFF, 1999.

⁸ Souligné par l'auteur.

particuliers, intercepter tout commerce au-dedans et au dehors, et mettre l'État en combustion ; ces considérations doivent être un sûr garant que Sa Majesté n'aura jamais recours à ce funeste expédient. Il n'est de ressources réelles que dans la diminution des dépenses et dans l'augmentation des revenus, soit par leur amélioration, soit par de nouvelles impositions. »⁹

Cette répartition, qui justifiait la nécessité d'augmenter les revenus par de nouveaux impôts, ne serait que très banale si les magistrats, dans leurs remontrances, avaient fait allusion, comme on pourrait le croire, à un projet d'introduire *une monnaie fictive*. Interpellé sur ce point particulier, le Parlement, qui n'avait encore jamais ouvertement mentionné le mot « monnaie », en fit l'un des objets de ses remontrances du 18 septembre. Non moins curieusement, la cour saisit cette occasion pour témoigner à Louis XV sa satisfaction de constater « par la réponse de Votre Majesté que jamais au nombre des projets qui pourraient être agréés ne se trouvera l'idée d'une monnaie fictive, si funeste à l'État, si justement improuvée par votre parlement, lorsque contre son vœu formel elle fut introduite dans le Royaume et dont l'annonce insidieuse trop répandue dans le public alarmait autant les magistrats de votre Parlement que tous les citoyens. »¹⁰ En bref, les magistrats justifiaient l'opposition, sous la Régence, du Parlement de Paris aux billets de monnaie émis par la banque de John Law.

Ces détails parsemés dans les échanges entre le roi et ses magistrats au sujet des nouveaux impôts ne mériteraient pas même d'être mentionnés si une foule de documents n'invitait à interroger le sens de la négation répétée d'une proposition jamais dite ni avouée par le Parlement, à savoir l'idée d'émettre de la monnaie pour subvenir aux besoins de la monarchie. En réalité, le ministère de Silhouette – dont les traits les plus saillants se résument, d'habitude, dans la mise en place d'un système d'intéressement des sujets du roi aux bénéfices des fermiers généraux (actions des fermes) et dans l'échec de son projet de fiscalisation des signes extérieurs de richesse – fut aussi dominé par le projet de financer les dépenses de la guerre par l'introduction de papier-monnaie. Dans son journal, l'avocat Barbier rapporte, par exemple, que Silhouette avait succédé au contrôleur général Boullongne parce que ce dernier n'avait pas su satisfaire les demandes de fonds du maréchal de Belle-Isle, ministre de la guerre, et que, dans une séance de travail avec le roi, il s'était formellement opposé à « un projet de mettre dans le

⁹ Jules Flammermont, *op. cit.*, p. 232, Réponse du roi au Parlement, 7 septembre 1759.

¹⁰ *Idem*, p. 256, Remontrances au roi sur la subvention générale et divers édits fiscaux, 18 septembre 1759.

public des *billets de confiance*, projet soutenu par M. de Silhouette »¹¹. Mais fausse rumeur ou coup de théâtre inattendu, Silhouette saisit l'occasion de son discours d'investiture à la chambre des comptes de Paris, le 7 mars 1759, pour rejeter tout recours au papier monnaie en prévenant le public que « Ces systèmes dangereux, dont les moyens enfantés par la chimère et l'illusion bouleversent la nature des choses, et dont le royaume a déjà éprouvé les funestes effets, n'auront aucun accès auprès du Roi »¹².

La cohérence des déclarations de Silhouette hostiles à l'introduction de papier-monnaie pourrait donner à penser que Barbier était au fond très mal informé, autrement dit que le contrôleur général n'avait jamais soutenu ce projet ou qu'il l'avait abandonné aussitôt nommé au fauteuil de Colbert. La confusion sur ce point est d'autant plus compréhensible que la réputation de Silhouette était celle d'un expert des institutions financières d'Outre-Manche, des connaissances dont l'application, pensait-on, pourrait redresser la situation militaire de la France en ruinant le crédit de l'Angleterre. Ajoutons que son principal conseiller, l'historien et économiste François Véron de Forbonnais, rédigea un *Mémoire sur les billets de confiance* dont on ne connaît malheureusement ni la teneur ni la date de rédaction¹³. On sait toutefois que Forbonnais, en 1755, adressa au contrôleur général Moreau de Séchelles un mémoire intitulé *Projet de crédit*. Il s'agissait, ni plus ni moins, que de démontrer l'utilité de fonder en France, sur le modèle anglais et en dépit de l'échec de Law, une banque qui « sera en état de fournir et avancer au Roy sans se mettre à découvert, en tous temps, et à un intérêt modique, tout l'argent dont il pourra avoir besoin »¹⁴.

De l'impôt et des billets de monnaie

L'idée d'introduire une monnaie fiduciaire pour suppléer les insuffisances de la masse monétaire métallique en France était devenue un lieu commun dans ces années 1750 où l'économie politique, qui découvrait alors les pratiques de l'Angleterre, inventait de nouveaux modèles de financement des dépenses de l'État. Augmenter la masse monétaire signifiait réduire le coût de l'argent, donc les frais du service

¹¹ *Chronique de la Régence et du règne de Louis XV (1718-1763), ou Journal de Barbier, avocat au Parlement de Paris*, Paris, Charpentier, 1885, 8 vol., vol. 7, mars 1759, p. 140.

¹² Réponse de M. de Silhouette, contrôleur général des finances, à M. de Nicolai, premier président de la chambre des comptes (7 mars 1759).

¹³ Gabriel Fleury, *François Véron de Forbonnais, sa famille, sa vie, ses actes, ses œuvres, 1722-1800*, Le Mans, A. de Saint-Denis, 1915.

¹⁴ BnF, Nouvelles acquisitions françaises 4295. Voir aussi Paul Harsin, *Crédit public et Banque d'État en France du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Droz, 1933.

des emprunts du gouvernement pour payer la guerre. Multiplier les signes monétaires, c'était encore inciter les investissements économiques et, en augmentant les richesses du pays, faciliter le recouvrement d'impôts plus abondants et donc moins lourds. En tout état de cause, la dégradation rapide de la situation économique et financière de la France pendant la guerre de Sept Ans (1756-1763) semblait donner raison aux partisans d'une approche monétaire. Au mois de juin 1758, le cardinal de Bernis, qui occupait alors, en sa qualité de secrétaire d'État des Affaires étrangères, les fonctions d'un premier ministre, écrivit ainsi à Louis XV : « L'Angleterre ne se soutient qu'avec le papier circulant et de l'argent. Nous devons être plus sobres que les Anglais dans l'emploi de ce moyen ; mais il n'est pas possible de s'en passer. Si de grandes ressources pécuniaires ne sont promptement assurées, Votre Majesté ne pourra ni faire la guerre, ni parvenir à faire la paix, et la honte et le malheur seront la suite nécessaire de cette position »¹⁵.

Selon toute apparence la suggestion de Bernis fut sérieusement mise à l'étude. Les archives du ministère des Affaires étrangères conservent un mémoire rédigé au mois de juillet 1758, simplement intitulé *Finances*, qui débutait par les lignes suivantes : « L'idée que l'on présente ici pour fournir aux dépenses du Roy un moyen extraordinaire n'est pas neuve. Elle est tirée de l'observation journalière qui se fait à l'Échiquier d'Angleterre, et rectifiée selon le plus grand avantage du roi et les usages du royaume »¹⁶. Ce mémoire analysait donc l'idée d'adapter à la France les techniques de trésorerie qui semblaient si bien réussir à l'Angleterre. Après une brève description des mécanismes concernant l'émission des billets de l'Échiquier, il développait les spécificités du projet français. Il s'agissait de créer pour plus de cent millions de billets, d'une valeur de 24 et 12 livres, et de donner cours à ces billets dits *nationaux*, des effets qui auraient pour gage le produit de divers emprunts et taxes. La réussite de cette opération « aussi bonne que simple » dépendait toutefois de deux conditions indispensables : la première que le gouvernement n'émette pas plus de billets que les cent millions prévus et qu'ils soient brûlés au fur et à mesure que les ressources provenant des emprunts entreraient au Trésor ; la seconde que le « public soit bien certain que ces billets employés selon l'institution ont été anéantis ». La question en jeu n'était donc pas de

¹⁵ Frédéric Masson, *Mémoires et lettres de Francois-Joachim de Pierre cardinal de Bernis (1715-1758)*, Paris, Plon, 1903, 2 vol., t. 2, Lettre à Louis XV, Versailles, le 4 juin 1758, p. 429.

¹⁶ Archives des Affaires Étrangères, Mémoires et documents, France 1352, Mémoire. *Finances*, ff. 73-80.

pure technique financière. Elle engageait aussi la confiance dans la capacité du gouvernement de respecter ses engagements.

Pour l'auteur du mémoire, le problème de la confiance dans les billets ne relevait pas de la sphère domestique puisqu'il « paroîtroit criminel à tout sujet du roi de douter de la parole de Sa Majesté ». Le problème était essentiellement d'ordre international car « toute l'Europe prend part aux opérations de finances faites dans le Royaume », autrement dit investissait ses épargnes dans les emprunts royaux. Le gouvernement, s'il adoptait le projet, devrait donc faire usage de « formes publiques assez solides pour ôter tout soupçon à la méfiance la plus scrupuleuse sur les billets nationaux ». L'auteur du mémoire proposait en conséquence de confier au Parlement de Paris les soins de l'émission et de la destruction des *billets nationaux*. Étant donné les récents conflits entre le gouvernement et les parlements, le mémoire convenait que cette idée susciterait bien des objections : « on dira qu'il est dangereux de rendre le Parlement maître du crédit de l'État et de porter son autorité sur la manutention des finances », et cela avec d'autant plus de force « qu'ayant paru dans ces derniers temps vouloir pousser son autorité trop loin [...] il ne paroît pas prudent de lui donner les moyens d'empiéter sur les finances ». Enfin, le projet d'émettre des billets se heurterait à une ultime difficulté pratique : ils devaient entrer en concurrence avec les papiers que les financiers, notamment les fermiers généraux et les receveurs généraux des finances, émettaient eux-mêmes pour faciliter la trésorerie du gouvernement en attendant la rentrée des taxes.

Mais au total, jugeant de la bonté du projet par ses bienfaits attendus, le mémoire concluait sur une note tout à fait positive :

« Si les Peuples trouvent un avantage à la création desdits billets, si les administrateurs des finances trouvent un soutien dans cette opération, si le Parlement en assurant la bonté, en répondant de la forme, si ils mettent en état le Roi de soutenir une guerre juste de réprimer la mauvaise foi de l'Angleterre, et de faire connoître à l'Europe les ressources inépuisables du Royaume, l'on demande en citoyen ce qui peut s'opposer à un projet aussi utile. »

En 1758, au moment où l'économie du royaume souffrait du sévère blocus imposé par la supériorité navale anglaise et de l'exportation massive des espèces monétaires pour payer les troupes françaises stationnées en Allemagne, les billets de monnaie semblaient être une panacée financière. Les obstacles étaient pourtant plus nombreux qu'on ne l'imaginait : il fallait compter avec le poids de l'histoire à la suite du traumatisme national causé par l'expérience de Law et, sans doute, avec

les réticences du roi en personne qui n'avait pas l'intention de céder la moindre once de pouvoir au Parlement. Au mois de septembre, Bernis confirmait à Choiseul, ambassadeur à Vienne, le dilemme du gouvernement : « la circulation est totalement interceptée ; il n'entre plus d'argent de l'étranger, et il en sort beaucoup ». Malgré cela, l'état des esprits en France rendait la solution monétaire irrecevable : « Tout projet de papier nous donnerait des séditions dans Paris. »¹⁷

Ces nouveaux détails semblent bien éloignés des remontrances du Parlement de Paris au sujet des édits de Silhouette. En réalité, la question des billets de monnaie était plus que jamais au centre des débats entre les magistrats et le gouvernement. À la fin du mois d'août 1759, l'avocat Barbier nota qu'aussitôt après que le Parlement avait fixé les objets de ses remontrances du 4 septembre, le bruit avait couru dans Paris :

« que l'on feroit pour deux cent millions de billets de confiance, remboursables à vingt millions par an, sur le produit du vingtième, et que ces billets seroient signés d'un greffier de la Cour ou de commissaires par elle nommés ; comme si le Parlement devoit être garant et caution de ces billets. On a dit même que c'étoit le parlement qui les demandoit, en refusant l'enregistrement de ces édits, d'autant que M. de Silhouette [...] avoit eu comme une très longue conférence chez M. le premier président avec les autres présidents. Mais M. de Silhouette a déclaré aux agents de change que tant que le roi l'honoreroit de la place de contrôleur général, il n'y auroit pas de papier nouveau ; ce qui fait entendre qu'il faut que les édits aient lieu. »¹⁸

À l'évidence, les remontrances du Parlement ne concernaient donc pas tant l'impôt que la bonté des moyens financiers envisagés par Silhouette pour couvrir le déficit des revenus et, surtout, l'usage de nouvelles ressources fiscales. Les personnes initiées aux questions d'argent estimaient en effet que la banqueroute de Law, comme le pensait notamment Bernis, ne tenait pas aux principes de son système mais à son application, c'est à dire la disproportion entre le volume des billets de banque mis en circulation et la masse monétaire. La circulation de billets, du moins si le gouvernement en acceptait le principe, n'était donc en rien incompatible avec l'augmentation des taxes. Au contraire, l'émission d'effets monétaires n'était possible que si le remboursement des billets, qui se présentaient comme une facilité

¹⁷ Frédéric Masson, *op. cit.*, 4 septembre 1758, p. 266.

¹⁸ *Journal de Barbier, op. cit.*, p. 182.

temporaire de trésorerie, était garantie par des revenus fiscaux supplémentaires.

La banqueroute et l'après Silhouette

Lorsque les magistrats parisiens firent leur rentrée judiciaire, près de huit semaines après le lit de justice, le monde semblait avoir changé. La nouvelle de la chute de Québec avait été immédiatement suivie par l'annonce, le 21 octobre, de la suspension des paiements de la caisse des amortissements ainsi que des rescriptions¹⁹ et billets des fermes. Cette banqueroute inattendue ravivait des souvenirs dramatiques puisque la dernière cessation des paiements avait eu lieu en 1709, l'année du grand hiver. Silhouette ne pouvait résister longtemps : le 21 novembre, Louis XV nomma à sa place Henri Bertin. Une semaine plus tard, le Parlement sortit de son mutisme pour arrêter qu'il ferait des remontrances sur le lit de justice du 20 septembre et nommerait à cet effet « des commissaires qui se réuniront le 5 décembre à 4 heures ».

Cette résolution avait triomphé d'une première proposition, soutenue par trente voix, de « nommer des commissaires pour aviser au parti qu'il convient de prendre, lesquels s'assembleront à la quinzaine pour avoir le temps de se livrer à tous les examens ». En langage clair, cette motion invitait le Parlement à reprendre ses fonctions à l'ordinaire, comme si rien ne s'était passé. Il existait donc un groupe non négligeable de magistrats qui soutenaient les propositions du ministère. Un mémoire ultérieur de Bertin suggère que leur objectif était de donner au gouvernement « le tems de soumettre les Parlements, et d'achever l'ouvrage » entamé par Silhouette²⁰. Un tel projet était proprement inadmissible et fut facilement rejeté après qu'un magistrat avait convaincu la majorité de ses collègues « que par la multitude étonnante d'événements survenus depuis le lit de justice et par la suspension de payement de toute espèce, tout crédit et toute confiance sont absolument détruits, qu'il est donc nécessaire de prendre dès à présenter le parti de faire remonter au Roi tant sur la forme du lit de justice que sur le fond et sur tout ce qui s'est ensuivi »²¹.

¹⁹ Mandat fourni par les receveurs généraux à l'ordre du Trésor public (NDLR).

²⁰ Archives des Affaires Étrangères, Mémoires et Documents, France 1352, Mémoire, f. 255 v^o.

²¹ Archives nationales, X^{1A} 8287, Registre secret du Parlement de Paris, f. 102 et ss. Je remercie mon collègue et ami Julian Swann de m'avoir communiqué ses notes prises sur l'un des rares registres de cette cour ayant conservé la teneur des débats des assemblées de chambre. Sur ces assemblées et le fonctionnement des débats internes du Parlement, voir Julian Swann, *Politics and the Parlement of Paris under Louis XV, 1754-1774*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

En choisissant de faire des remontrances, le Parlement n'entendait pas seulement critiquer les opérations de Silhouette et la méthode choisie pour obtenir l'enregistrement de lois bursales²². La cour proposait de renouer le débat avec le gouvernement pour négocier avec le nouveau contrôleur général des finances les moyens de sortir de l'une des plus sérieuses crises financières qu'avait connues la France depuis la fin du règne de Louis XIV. Par contraste avec le calendrier bousculé du mois de septembre, nul n'était plus pressé d'agir. À l'article des Nouvelles de Paris, la *Gazette d'Amsterdam* rapportait :

« L'affaire des édits tient toujours le public dans l'incertitude. Elle est plus difficile à régler qu'on ne pense. Il ne suffit pas de modifier ou de supprimer ce qu'on a fait, l'opération seroit aisée, il faut substituer à ce qui déplaît généralement ce qui est capable de satisfaire au moins à la meilleure partie des sujets, et l'on sera fort heureux si l'on en peut venir à bout. Les maux et les abus se voyent sans peine, mais il n'est pas si facile d'y appliquer le remède ».

Aux dires de Barbier, le public, qui avait mal accepté les édits de Silhouette, augurait qu'on allait « remettre tout sur l'ancien pied dans les fermes générales [et] qu'on payera les billets des fermes ». Surtout, il semblait que le projet des billets de confiance allait être remis à l'étude : « L'on parle en même temps, ajouta l'avocat, de faire pour deux cents millions de billets nationaux pour remettre la circulation dans le commerce »²³.

Les papiers de Joly de Fleury, procureur général du Parlement de Paris, confirment, une fois de plus, la justesse des observations de Barbier. Il s'y trouve en effet le brouillon d'un *Édit portant suppression de celui de la subvention générale du mois de septembre dernier, et création de 400 millions de billets de confiance*. Accompagnant cet édit, un mémoire justificatif entendait asséner au roi deux vérités essentielles, avec une force peu commune qui explique sans doute le succès d'une harangue prononcée par de Joly de Fleury qui lui valut l'épithète de magistrat « philosophe » dans les colonnes de la *Gazette d'Amsterdam*. En premier lieu, le procureur général condamnait la suspension des paiements de Silhouette en énonçant au monarque « qu'aucun motif quelque spécieux qu'il paroisse ne peut jamais [...] dispenser de l'obligation [...] de [...] remplir [...] l'exécution des engagements contractés par un souverain, soit vis-à-vis ses sujets, soit à l'égard des étrangers ». Il dénonçait ensuite le recours à des impositions extraordinaires, telle la subvention

²² Textes de lois qui touchent à la fiscalité (NDLR).

²³ *Journal de Barbier, op. cit.*, vol. 7, p. 242.

territoriale, qui causaient « un préjudice notable à la consommation des denrées et par une suite inévitable au produit des revenus public, dont la rentrée n'a d'autre base solide que cette consommation réitérée »²⁴.

Il est important de noter que ce projet d'édit ne rejetait pas en principe l'utilité de recettes fiscales supplémentaires. Il maintenait notamment l'augmentation de 4 sous pour livre des taxes indirectes, soit 20 % en sus des droits en vigueur. Cela dit, le remboursement des billets de monnaie ne devait plus s'effectuer par la levée d'un troisième vingtième, une idée qui était cette fois abandonnée, mais par le produit des premier et second vingtièmes, deux taxes introduites respectivement en 1749 et 1756. Interpréter cette restriction comme une preuve que le Parlement n'avait pas d'autre but que d'échapper à l'impôt serait exagéré. Si l'on ne saurait, bien sûr, entièrement rejeter la tentation, qui n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Ancien Régime, de l'évasion fiscale dans une partie de la magistrature, les résultats de travaux récents indiquent que le Parlement était aussi anxieux d'empêcher le détournement des nouvelles ressources en posant les bases d'une certaine transparence financière ou, du moins, des contraintes objectives capables de justifier la nécessité des impôts et l'emploi des fonds²⁵. En l'absence de comptes publics, le Parlement était fondé à croire, ou soutenir, que le respect scrupuleux de la loi ne justifiait plus la perception d'un troisième vingtième. En effet, la suspension des paiements de la caisse d'amortissement libérait le produit des deux vingtièmes qu'un arrêt du Conseil du roi avait spécifiquement ordonné de verser désormais au Trésor royal.

Finances et politique

On s'en doute, ce type de raisonnement avait le talent de piquer le roi et ses ministres, peu contents de voir leur administration être soumise à l'observation de formalités encombrantes qu'ils percevaient comme autant d'injures à leur statut et d'entraves à la célérité de l'expédition des affaires en temps de guerre. Pour ces raisons, le projet des billets de monnaie avait pour ambition, nous dit Joly de Fleury, « de resserrer les nœuds » entre le roi et les créanciers de l'État pour poser, de la sorte, les jalons institutionnels d'un nouveau lien politique dans la

²⁴ BnF, Cabinet des manuscrits, Joly de Fleury 319, Mémoire, ff. 242 et ss.

²⁵ Voir Arnaud Decroix, *Question fiscale et réforme financière en France, 1749-1789 : logique de la transparence et recherche de la confiance publique*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006. Joël Félix, « Nécessité et obéissance : le Parlement de Paris et la critique de la raison d'État, 1741-1763 », dans Alain J. Lemaître (dir.), *Le Monde parlementaire au XVIII^e siècle. L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, pp. 39-56 et *Finances et politique au siècle des Lumières*, op. cit., chp. 1 et 3.

monarchie reposant sur la confiance publique. Le *Testament politique du maréchal de Belle-Isle* confirme cette dimension politique des billets de confiance. Bien que cet ouvrage attribué au ministre de la guerre de Louis XV soit apocryphe, il exprime parfaitement les idées de certains membres du gouvernement concernant l'utilité de s'appuyer sur la magistrature en temps de crise financière :

« Si le Parlement de Paris autorisoit même dans les temps les plus malheureux des billets de banque, ou d'autres papiers publics, la circulation auroit le même succès qu'en Angleterre, avec d'autant plus de raison, que les impôts ne venant plus du Ministère, l'amour, que la Nation a pour son Souverain, agiroit efficacement ; la confiance du peuple dans les Magistrats qu'elle révère comme ses protecteurs, autorise mon allégation, relativement à la facilité qu'on auroit à mettre des impositions »²⁶.

Les remontrances sur le lit de justice de septembre 1759 furent définitivement adoptées par le Parlement le 8 janvier 1760 et présentées au roi le 20 janvier. La réponse du monarque au premier président se fit attendre jusqu'au 11 février. Finalement, la négociation entamée depuis novembre avec Bertin pour assurer le financement de la guerre s'acheva le 28 février par de brèves représentations du Parlement sur divers édits bursaux. Dans ces représentations, le Parlement de Paris semblait s'excuser publiquement, et toujours sans le dire explicitement, de l'échec de sa seconde tentative auprès du gouvernement d'émettre du papier monnaie : « Animé du désir de concourir au rétablissement de la confiance publique, que semblait annoncer une nouvelle administration fondée sur les formes anciennes et fondamentales, votre Parlement a plus écouté son zèle que les facultés des peuples dans les délibérations libres que Votre Majesté exigeait de sa fidélité »²⁷. En effet, le Parlement accepta finalement d'enregistrer la création d'un troisième vingtième, pour une durée de deux années seulement, le doublement de la capitation, et même un triplement pour les seuls privilégiés, enfin la prorogation, pour dix années, du don gratuit sur les villes²⁸. Notons qu'à la demande de l'un de ses membres, le Parlement abandonna, pour

²⁶ Francois-Antoine de Chevrier, *Testament politique du Maréchal-duc de Belle-Isle*, Amsterdam, 1761, p. 82-83.

²⁷ Jules Flammermont, *op. cit.*, p. 281.

²⁸ L'extension du don gratuit des villes s'explique aisément. Le Parlement, comme le montre la réforme municipale de L'Averdy, estimait que la fiscalisation des villes pourrait permettre de mieux répartir l'impôt en permettant aux autorités locales de l'adapter aux structures locales et d'économiser sur les frais de la perception qui pourrait être confiée aux receveurs des villes.

la durée de la guerre, le privilège du franc-salé qui, traditionnellement, permettait aux magistrats de consommer une certaine quantité de sel en franchise d'impôts.

Au total, il aura donc fallu près de sept mois de négociations pour que le gouvernement obtienne une augmentation de recettes pour combler le déficit des finances de la monarchie et poursuivre la guerre. Ce type de lenteurs, en un temps de crise nationale, explique que l'historien soit souvent enclin à ne voir qu'obstruction et manque de réalisme – quand ce n'est pas même l'origine première des défaites militaires – dans les remontrances du Parlement. Cette manière de concevoir l'opposition parlementaire repose sur des convictions hâtives plus que sur une analyse raisonnée des problèmes de la monarchie et de la diversité des opinions touchant les moyens de poursuivre la guerre. En sa qualité d'ancien lieutenant général de police et d'ami personnel de Louis XV, Bertin n'éprouvait rien moins que des sentiments de compassion pour la résistance de la magistrature. Ce ministre était cependant doué d'une lucidité peu commune. S'il ne fut jamais l'ami des parlements, les divers mémoires financiers qu'il rédigea pour le roi et les ministres confirment la pertinence de l'analyse monétaire des origines de la crise financière. Dans son premier arrangement des finances, le contrôleur général expliqua au roi que les plans de la campagne militaire de l'année 1760 ne sauraient être calculés sur le produit théorique des nouvelles recettes fiscales : « C'est ce qu'il n'est pas possible d'espérer raisonnablement d'un peuple à qui il manque de plus aujourd'hui pour les payer le tiers d'espèces monnoyées, sur lesquelles ces impôts se levoient jusqu'icy et presque la totalité des effets qui en tenoient lieu et y suppléaient. »²⁹ La décision de Silhouette, au mois de novembre 1759, d'inviter les particuliers à porter leur vaisselle d'argent aux hôtels des monnaies, relevait donc d'une nécessité financière, même si de tels moyens ravivaient les souvenirs pénibles du règne de Louis XIV et de méthodes que les économistes du temps des Lumières condamnaient sans appel.

Pour Bertin, les origines de la banqueroute de 1759 étaient surtout imputables aux structures administratives d'un gouvernement dans lequel les ordonnateurs principaux avaient la liberté de dépenser à leur guise, sans même se préoccuper des moyens dont disposait le ministre des finances. Pragmatique, le ministre estimait que la France avait déjà perdu la guerre et que son travail consistait surtout à trouver les moyens de mener son pays vers la paix en compromettant le moins possible l'œuvre de rétablissement du royaume. Face à cet objectif, il enrageait

²⁹ Joël Félix, « Les rapports financiers des contrôleurs généraux des finances. Deux rapports financiers de Bertin à Louis XV », *Études et documents*, VII, 1995, p. 523.

d'avoir été contraint par le Parlement de ne pouvoir compter que sur des augmentations de ressources momentanées, une décision qui augurait de nouvelles difficultés au retour de la paix : le gouvernement ne pourrait plus alors justifier ses demandes de fonds par la nécessité de payer la solde des troupes mais n'en devrait pas moins proroger durablement les taxes pour acquitter les dettes de la monarchie. Accabler le Parlement parce qu'il refusait de regarder ces réalités en face n'est guère utile. Si les ministres, nous dit Bertin, ne savaient pas même l'état des finances – parce que les contrôleurs généraux avaient intérêt à le cacher afin de soutenir le crédit et se maintenir en place – comment imaginer que la magistrature ait pu mettre son prestige au service du gouvernement sans obtenir quelques assurances quant à la situation des finances, notamment par la communication des comptes, une demande qui leur sera toujours refusée comme attentatoire à l'autorité du monarque ? Informer le Parlement, c'eût été ouvrir la porte à une critique raisonnée de la politique financière du gouvernement, une liberté dont Bertin ne se priva pas mais dont on ne savait où elle conduirait si une telle faveur était accordée à la magistrature.

Au fond, la crise politique et financière de 1759 mit en regard des approches variées de la gestion des affaires de la monarchie. Dans ses *Recherches des principes de l'économie politique*, l'économiste écossais Sir James Steuart, fin connaisseur des finances de la France, pays où il avait trouvé refuge après l'échec du soulèvement jacobite (1746), nota fort justement que dans « des matières de cette nature chacun juge suivant qu'il est affecté ». Très favorable aux principes de Silhouette, Steuart observa que « Les ministres du roi ne purent, dans ce temps-là, convaincre le Parlement que, pour emprunter aux conditions les plus avantageuses, il falloit avoir un fonds assuré pour en payer l'intérêt », autrement dit permanent. Le Parlement entendait, au contraire, limiter la durée des taxes parce que sa conception de la constitution du royaume poussait ses membres à « conserver toujours un certain pouvoir sur le trésor du roi, afin d'empêcher un ministre dissipateur de l'appauvrir lui et la nation à la fois, ou de les entraîner dans la confusion inextricable d'une banqueroute inévitable ». Les désastres militaires de la France avaient envenimé ces conflits d'opinions au point que les courtisans à Versailles – et Silhouette lui-même – n'hésitaient plus à former « des parallèles odieux entre les événements arrivés en Angleterre vers le milieu du dernier siècle et ceux auxquels on pouvoit bientôt s'attendre en France ». Victime d'un attentat commis dix-huit mois auparavant contre sa personne et résolument hostile au modèle politique anglais, Louis XV voyait des républicains chez tous ceux qui critiquaient les institutions de la monarchie et redoutait qu'une révolution n'embrase son royaume. En réalité, nous dit Steuart, le

Parlement reconnaissait la nécessité d'un secours d'argent. Mais considérant la situation du peuple qui ne leur « paroissoit pas même en état de payer les impôts déjà établis », les magistrats concluaient « qu'inutilement on en établiroit de nouveaux ». D'où l'idée de fournir un équivalent de la subvention, par la fabrication de « 600 millions de billets auxquels il devoit donner sa sanction pour le paiement », une ressource propre à soutenir la circulation et « rendre les impôts déjà établis plus productifs »³⁰.

Il est intéressant d'observer que l'analyse de Steuart, qui secondait les vues de Silhouette et soulignait la faiblesse des moyens proposés par le Parlement pour mettre en circulation les billets et soutenir leurs cours, débouchait sur une conclusion nuancée. Il estimait que « Les deux parties avaient raison, comme il arrive ordinairement dans de pareilles circonstances ; mais elles ne voyoient pas comment leurs opinions pouvoient être conciliées ». Pour cet économiste familier des structures financières anglaises, l'issue de ce conflit aurait du être très simple : il suffisait « pour le ministère à concourir avec le Parlement dans un projet pour établir une banque ». Mais aboutir à un tel compromis relevait de l'improbable dès lors que « le ministre n'avait aucun doute que les impôts ne fussent payés pourvu qu'ils fussent une fois mis, et que le Parlement ne doutoit pas que le papier ne circulât pourvu qu'il fut créé ». Ces malentendus, qui étaient source d'aigreur, aboutirent finalement à la pire des solutions : la subvention et le papier monnaie étant tous deux rejetés, Bertin n'eut pas d'autres choix, comme il le confessa à Louis XV, que de financer la poursuite de la guerre par des mesures qui ruinaient la France et les sujets du roi.

Au terme de cette étude, il paraît évident que les origines de « la grande contrariété entre les sentiments du Parlement et ceux des ministres des finances » durant la guerre de Sept Ans étaient autrement plus complexes que l'analyse fiscale de l'opposition parlementaire proposée par Marcel Marion et reprise par nombre d'historiens à sa suite. Comme les remontrances antifiscales du Parlement ne faisaient point allusion à leur désir d'émettre des billets de monnaie et semblaient même rejeter cette idée, il faut conclure que leur utilisation, comme

³⁰ L'œuvre de James Steuart fut rédigée au lendemain de la guerre de Sept Ans et publiée en anglais en 1767. Une traduction française parut en 1789 sous le titre *Recherches des principes de l'économie politique, ou Essai sur la science de la police intérieure des nations libres, dans lequel on traite spécialement de la population, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, du numéraire, des espèces monnoyées, de l'intérêt de l'argent, de la circulation des banques, du change, du crédit public, et des impôts*, Paris, Didot, 1789, 5 vol. L'analyse par Steuart de la crise de 1759 est contenue dans le volume 5, pp. 122-130.

source de l'analyse de la pensée parlementaire est très insuffisante. Comme d'habitude sous l'Ancien Régime, la banqueroute de 1759 tirait ses origines de la répétition des guerres et des inévitables tensions que leur coût social et économique infligeait aux structures de la monarchie. Nul ne saura jamais si le modèle de financement de la guerre par l'émission de papier monnaie était une solution praticable. Une chose du moins est certaine : la réussite du projet exigeait d'associer le Parlement à la politique financière du gouvernement. Venue d'outre-tombe, la voix de Belle-Isle réduisait cet épisode à sa dimension la plus élémentaire, à cette maxime que le ministre de la guerre disait avoir entendu si souvent dans les délibérations du Conseil : « l'autorité du roi est absolue et consulter les parlements, c'est avilir le pouvoir du souverain »³¹.

³¹ Francois-Antoine de Chevrier, *Testament politique du Maréchal-duc de Belle-Isle*, *op. cit.*, p. 83.